

電波行政のあり方（新たな周波数の割当等）（意見発表用メモ）  
内閣府行政刷新会議『提言型仕分け・情報通信』

2011年11月21日  
（株）情報経済研究所  
鬼木 甫

## I. 基本ポイント

1. 従来の周波数割当方式（無線局免許審査）は、周波数が潤沢に存在し利用競合が無かった時期（20世紀初頭から1970年代末まで）に、電波利用における混信・妨害を防ぐことを目的として導入されたものである。携帯電話等の普及によって周波数帯が急速に稀少化したため、競合する需要を従来方式の延長（比較審査）で解決することが多くの非効率・不公正を生むことになった。
2. 電波（地上電波）免許は、「限定された地上スペースにおける電波の使用権」を与えるものであるという理由から、土地利用権と酷似する経済的性質を持っており、電波は「無形の不動産」すなわち資産の一種と考えることができる。しかしながら電波の稀少化が急速に進行したため、資産としての法制化はまだ実現していない。なお電波は周波数帯ごとに区別して使用されるため、土地1区画に比肩できるのは、特定の区域で利用される1個の電波チャンネルである。つまり、特定の区域に対応して複数個の電波資産が存在する。
3. 諸外国とくに先進国では、「電波の稀少化・資産化」という事態に対応するため、まず土地で言えば更地に相当する「周波数帯の初期免許割当」にオークションを導入し、市場メカニズムの利点と、資産から生ずる所得の合理的な配分を実現してきた。すでにOECD加盟34ヶ国のうちの31ヶ国、OECD以外でも30ヶ国余で電波オークションが導入されている。日本はこの点で極度に遅れた状態にある。オークション未導入のOECD加盟国は、日本以外にはアイスランドとルクセンブルグの2小国にすぎない（2011年11月現在）。この点から、「電波資産のオークション割当は今や（先進国間の）常識」と言ってよい。

4. オークションは免許手続の透明化に加え、電波利用への新規参入を可能にし、電波利用のための公平かつ開かれた市場環境を創出して、競争による経済成長を長期的に実現する。従来方式の下では、たとえば電波利用技術の開発誘因を持つのは電波を保有する既存事業者に限られていたのに対し、オークションによって新規参入が可能になることにより、広く社会全般にわたる潜在的事業者が技術開発の誘因を持つことになる。
5. 広帯域無線 (WBS, ワイヤレス・ブロードバンド) はスマートフォンの普及とともに、次世代の「汎用一般技術 (GPT, General Purpose Technology——過去の例は蒸気機関、電力網、鉄・プラスチック素材、コンピュータ・インターネット等)」の1つとして、われわれの仕事や生活を格段に進歩させると期待されている。電波の技術的特性から、700/900MHz 周波数帯 (プレミアムバンド) は、WBS にとってとりわけ価値が高い。その結果ドイツの LTE (3.9 世代) オークションにおいて、プレミアム・非プレミアム周波数帯の単価比が 30 対 1 に達した。
6. 諸外国においてすでに 700/900MHz 帯の LTE 割当が開始されているが、ほとんどすべての先進国と大部分の中進国ではオークションが採用されており、旧来の比較審査によるケースは少なくとも先進国では絶無である。
7. 現在日本で 2012 年からの割当を目指して 700/900MHz 帯のために導入が検討されている「オークションを参考にした移転費用負担制度」は、実効上旧来の比較審査にきわめて近い方式である。この方式による 700/900MHz 帯の割当を急ぐことは、土地で言えば、「一方で東京都世田谷区国有地のオークション払下げを予定しながら、これに先立って銀座の国有地の旧方式による (格安) 払下げを急ぐ」ことに相当する。競争政策上 (→4.) からも、所得の公正・公平な分配 (→8.) の点からも、700/900MHz 帯の割当にはオークション方式を採用すべきである。
8. 電波は「国民共有の資産」として、国民全体の利益のために活用されるべきであり、また電波資産から生ずる所得 (たとえばオークション収入) は、第一義的には資産の所有者である国民全員に帰属するものである。したがってオークション収入 (オークション実施経費等を除く純収入) の配分は、国民への直接配付から政府一般財源・特定財源への繰入れまで複数の選択肢が考えられる。実際には、国会の決定 (立法) により国民

への直接配分でなく、政府収入として使うと定めることが考えられる。その際、震災復興財源あるいは情報通信振興目的の財源に充てることも選択肢に入るが、これらはいずれも政府財政収入全般にわたる検討の中で決定されるべきことである。

## II. 政策に関する提案・意見

1. オークション導入はなるべく広い帯域について、なるべく早期に実現すべきである。LTE（3.9 世代）に利用され経済的価値の高いプレミアムバンドは、すべてオークションによって割当てすべきである。
2. 「LTE 用の周波数割当が遅れると周波数逼迫が生じてサービスの低下を招く（ので、オークションを導入する時間的余裕がない）」との議論がある。しかしながら、2000 年初頭以来総務省は、諸外国で広くオークションが導入されているにもかかわらず、日本におけるオークション導入に消極的であり、また導入が必要になった事態のための準備を怠ってきた。今になって時間不足を言う前に、まず時間不足を生じた責任の所在を明らかにすべきである。
3. 現時点では、LTE 用周波数帯の割当を遅らせることから生ずるマイナスと、オークション導入を遅らせることから生ずるマイナスを比較し、国民全体にとって相対的に有利な方策を取るべきである。まず、LTE 用周波数帯の逼迫は下記 2 手段によって緩和できる。第 1 に、逼迫地域における基地局セルの小型化による利用効率の向上。第 2 に、通信量に依存しない現在の「フラット型料金体系」を改訂し、通信量に依存する「パケット数比例型料金体系」を導入して、通信路混雑の主因である「数パーセントの少数利用者が通信容量の大部分を占有している」状態を改善すること（米国ではすでに導入が開始されている）。WBS 用通信量の増大トレンドから見て、この両方策は LTE 用周波数帯割当の遅速にかかわらずいずれは導入を迫られると予測されるので、現時点で両方策の導入を開始しても大きなマイナスにはならない。

第 2 に LTE 用プレミアムバンドを従来方式で割当てるとは、数千億～兆円単位に及ぶ国民の資産を無償あるいは市価を大幅に下回る代価で手放すことであり、大きな社

会的に不公正と、巨額の財政収入機会を逃すことを意味する。(銀座の国有地を営利企業に無償で使用させることに類似する。)もし民間会社の経営者が会社資産を極端な低価格で手放して会社に損害をもたらせば、それは背任行為である。プレミアムバンドの従来方式割当はこれと類似する経済効果をもたらす、電波資産の所有者である国民に大きな損失を与えるのである。

4. 具体的な方策としては、現在進行中の「900MHz帯(30MHz=2×15MHz幅)の割当プロセス」を一時保留し、「基地局増設と料金体系の改訂による周波数逼迫の緩和方策について検討を開始する」ことを提案する。
5. 周波数オークションの収入については、まず電波が「有限希少な資産で国民の共有財産」であることから議論を進めるべきである。オークション収入を含む「電波資産所得」は、したがって所有者である「国民全員の所得」であり、その「使途」として第1に考えるべきことは、「オークション収入の国民全員への配分」である。しかしながら実際には、現在の政府財政状況(巨額の累積債務負担など)から、また東日本大震災復興財源の必要から、国民に対し背景・理由を説明した上で、当面これを政府一般財源とすることが適切と考える。なお電波の経済的価値がそれぞれの地域の電波利用から生ずることから、長期的には各地方自治体の一般財源とすることも考えられる。

別言すれば、電波資産からの収入であるからといって、これを自動的に電波あるいは情報通信分野のために支出すべきということにはならない。もし「政府収入の支出先はそのための財源によって定める(たとえば法人税は企業活動の振興目的に、土地資産税は不動産業界のために支出する)」という方針を採れば、それは国家社会の統治を担う政府活動を分野ごとに分割することを意味し、近代国家の統一性自体が失われることになる。

**参考:** 鬼木甫「ブロードバンド用周波数帯(700/900MHz帯)の再編成について」(論文原稿)、  
2011年9月1日。<<http://www.ab.auone-net.jp/~ieir/jpn/publication/201109a.html>>